联合国 S/PV.4848



安全理事会

第五十八年

临时逐字记录

第四八四八次会议

2003年10月24日星期五下午3时举行
纽约

主席：	内格罗蓬特先生	（美利坚合众国）
成员：	安哥拉	加斯帕尔·马丁斯先生
	保加利亚	塔夫罗夫先生
	喀麦隆	蒂贾尼先生
	智利	穆尼奥斯先生
	中国	张义山先生
	法国	德拉萨布利埃先生
	德国	普洛伊格先生
	几内亚	迪亚洛先生
	墨西哥	阿吉拉尔·辛塞尔先生
	巴基斯坦	哈立德先生
	俄罗斯联邦	科努金先生
	西班牙	梅嫩德斯女士
	阿拉伯叙利亚共和国	阿提埃先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	埃米尔·琼斯·帕里爵士

议程项目

阿富汗局势

03-57837 (C)



下午 3 时 10 分开会

通过议程

议程通过。

阿富汗局势

主席（以英语发言）：我想通知安理会，我收到了阿富汗代表的来信，他在信中要求邀请他参加有关安理会议程上这个项目的讨论。按照惯例，并征得安理会同意，我提议根据《宪章》有关条款和安理会暂行议事规则第 37 条，邀请该代表参加讨论，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，法哈迪先生（阿富汗）在安理会议席就座。

主席（以英语发言）：按照安理会事先磋商达成的谅解，如果没有人反对，我将认为安理会同意根据其暂行议事规则第 39 条，向主管维持和平行动副秘书长盖埃诺先生发出邀请。

就这样决定。

应主席邀请，盖埃诺先生在安理会议席就座。

主席（以英语发言）：安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安理会是根据事先磋商达成的谅解开会的。

在这次会议上，安全理事会将听取主管维持和平行动副秘书长让-马里·盖埃诺先生介绍情况。

盖埃诺先生（以法语发言）：在上次于大约两个月前就阿富汗局势向安全理事会介绍情况时，普遍的关切是该国大片地区安全局势日益恶化。

过去几周的情况提醒人们，随着和平进程最终和最重要的阶段取得进展，不安全的许多根本性和结构性原因仍未解决。最近北部的事件明确证明了这一点，在 10 月 9 日，在相对平静数月之后，逮捕促进会的成员激起派别间的紧张状态，这迅速演变成自《波恩协定》签署以来本地区最严重的战斗。

零星的部落和派别冲突也助长了南部、东南部和东部各省的不安全局势，但不安全的主要原因仍是恐怖袭击和塔利班、“基地”组织和伊斯兰党嫌疑分子持续不断地大规模越界渗透的危险。在最近联合国安全协调员(安协办)于 10 月 15 日作出的评价中，除巴达赫尚省以外，每个边境地区——从西南部的尼姆鲁兹省到东北部的努里斯坦省——都被划归高危险地区。事实上，在几个边境地区——坎大哈的马鲁夫和帕克提卡的巴尔马尔和加扬——塔利班得以对地区行政管理建立事实上的控制。

嫌疑恐怖分子对政府、军事和人道主义人员的袭击在日益增加。最近对人道主义组织的袭击主要针对本国人员，而不是国际人员。在过去六周，非政府组织丹麦援助阿富汗难民委员会（丹援阿难民委员会）的四名本国工作人员于 9 月 8 日在加兹尼被杀害。据唯一幸存者说，在遭射击之前，受害者被告知杀死他们是为了惩罚他们在非政府组织工作。这件事之后，9 月 24 日在赫尔曼德省，阿富汗非政府组织复兴阿富汗志愿协会的两名工作人员被杀害。9 月 27 日，在同一个省，阿尔甘达卜谷管理局的七名警卫在拉什卡尔加市被杀害，当时他们的车辆受到火箭榴弹的袭击。这三起事件只是最严重的事件；在别的地方，排雷队和有明确标志的非政府组织的车辆和办公室受到袭击。

必须当心，不要把所有重大的事件都归咎于塔利班力量，因为有其他非塔利班力量也从不稳定中受益，其中包括麻醉品贩运者。然而，不管犯罪者的身份或来源如何，针对人道主义工作人员的袭击都严重损害人员的安全，限制有效进行重建和支助政治活动的能力。

以支持中央政府和和平进程的平民为袭击目标的趋势证实了这样的观点，即联合国本身也必将被视为目标。由于恐怖活动增多，联合国和人道主义界已经进一步采取安全方面的预防措施，特别是在南部。

在尼姆鲁兹、赫尔曼德、乌鲁兹甘和查布尔省，联合国所有特派团都已中止工作。在坎大哈，在四个区需要武装护送，其他五个区的特派团则已中止工作。继我刚才提到的 9 月 24 日和 27 日赫尔曼德省发生枪杀事件后，在该地区工作的大多数人道主义组织都开始禁止前往坎大哈场城外及其周边地区。这些安全措施——特别是中止行动——严重影响了重建与政治进程，包括联合国阿富汗援助团(联阿援助团)对阿富汗南部制宪支尔格大会的选民登记进行有效监督的能力。

（*以英语发言*）

尽管遇到了这些严重挑战，阿富汗政府在消除不安全起因方面还是取得了一些进展。作为第一步，国防部高层的改革已完成。9 月 20 日，卡尔扎伊总统宣布了新组织结构中 22 个高级职位的任命名单。这些任命更好地体现了阿富汗的整个族裔和地域多样性，对提高这个被认为在很大程度上超越法律的国家机构的专业性和问责制应具有作用。

对国防部进行可信的改革，被视为成功地解除各派武装的前提。令人关切的是，有迹象表明，特别是在南部的普什图人中间，大部分阿富汗人都认为改革使真正的权利仍掌握在了 Panjshiris 人手中。新的国防部必须迅速证明它实行的是国家政策——尽管法希姆继续担任部长，新任命的总参谋长比斯米拉赫·汗是 Panjshiris 人——而且新任命的工作人员具有实责和实权。

尽管改革不象人们期望的那样彻底，但它是朝着使今天始于昆都士的试验性解除武装、复员和重返社会方案继续进行下去的方向迈出的正确一步。解除武装、复员和重返社会方案在选举大部分制宪支尔格大会代表前启动，应有助于减少人们对宪法审议的关切。与此同时，该方案的成功应是一个最佳指标，能显示国防部的改革是否足以使公众产生对充分执行解除武装、复员和重返社会方案不可或缺的信心，它也将作为一个基本决定因素，显示公众在多大程度上认为国家政治进程的结果不是基于武力法则，而是基于阿富汗人民的普遍意志。国家负责安全事务的各部和政府所有其他各部——它们仍受派别和族裔利益的影响——也应进行改革，以便使它们成为国家政府的国家工具。

让我向安理会简要介绍一下最新的有关宪法改革和选举登记的情况。9 月，经与宪法委员会秘书处协商，卡尔扎伊总统将制宪支尔格大会推迟至斋月结束后举行，即在 11 月底到 12 月初举行。修订后的时间安排仍在波恩规定的时间表范围内，它使委员会有更多的时间进行宪法草案的最后定稿，现在，宪法草案正在总统手中。

将有 500 名代表参加制宪支尔格大会，其中 344 人将在各省由 2002 年紧急支尔格大会的区代表选举，这些人将组成选民，选举参加制宪支尔格大会代表。选民登记于 9 月 28 日在所有各省开始，但昆都士和东部地区除外，它们的选民登记分别开始于 9 月 22 日和 10 月 1 日。迄今为止，登记进程已在大约 20 个省完成。估计近 76%的选民已在这些地区登记。25 个区没有选举 2002 年紧急支尔格大会的代表。因此，为将这些地区增补到选民中，又进行了补选。补选现已在 25 个区中的 24 个举行——吉尔省的道拉特亚尔除外，这样，选民中又增加了大约 1 000 名选民。

卢格尔、萨曼甘、萨尔普勒和吉尔省的登记引起了一些关切，那里没有登记的选民的百分比高于预期。在一些地方，造成这种情况的原因是旅行问题或因为在国外工作，但在其他地方，则是由于派别战斗造成的不安全或当地当局和指挥官的威胁造成的。宪法委员会秘书处正在考虑办法，以确保这些地方的区代表有机会在以后阶段登记。

为最大限度地减少对候选人的潜在威胁和暴力行为，代表的实际选举定于在支尔格大会前几天举行，但只有巴达赫尚除外，因为已开始进入冬季，必须提前进行选举。但预计这并不会危及代表，因为东北地区在登记阶段没有发生任何安全事件。制宪支尔格大会选举的程序规则已最后确定下来并分发给所有各区，同时分发给它们的还有每个省的最后席位分

配。现正在成立有关特殊类别选举——包括妇女、难民和国内流离失所者、游牧民、印度人和锡克族人——的国家咨询委员会，以便就提名和选举程序问题提供指导和监督，并帮助开展选举程序方面的公共教育。

制宪支尔格大会通过新的阿富汗宪法，将为重建法制和开展进行之中的重建努力奠定法律基础，也将确定政府形式，从而为全国大选提供基础。

全国大选所需的法律和体制结构正逐步建立起来。9 月 9 日制定完毕的登记令规定了选举资格方面的准则；10 月 12 日批准的政党法则确定了组建政党的法律框架。司法部已收到来自 100 多个政党的登记申请。尽管最后的政党法在原始草案的基础上有了改进，但还不够完善。特别是，在政党的集会权和言论自由权以及政府解散政党的界限方面可能还有令人关切的地方。

部署登记队的时间已从最初设想的 2003 年 10 月 15 日推迟至 12 月 1 日。部署工作将在八个区中心开始。此后一旦可能，登记即在另外的 20 个到 25 个城市进行，最好是具有联合国存在的城市，显然，这要视安全评估结果而定。之所以作出这一决定，是因为现有可用资金不足以执行前一个开始时涉及范围较广的战略。

阿富汗临时选举委员会区域办公室的设立将在以后几天完成。委员会当前面临的工作是开始雇用 800 名登记长，以确保所有经过培训的登记长为 12 月作好准备。

支助登记的安全项目也在取得进展。根据这个计划，由四名警察——两名国家级的和两名省级的——组成的警察特遣队将接受特别训练，然后派他们伴随登记队。在这方面，欧洲联盟最近对阿富汗法律和秩序信托基金的资金补充是一个积极的行动。

解除武装，复员和重返社会过程以及选举登记工作的成功将取决于安全条件有了充分的改善，以使工作人员在主要城市中心的部署成为可能。确实，如果选举在今天举行，选举过程将不会成功。大约 60％的南部地区，以及大约 20％的东南和东部地区在任何一个时刻都可能无法自由出入。由于这些地区的居民主要是普什图人，结果将是等于剥夺他们的选举权，这在政治上是不能接受的。

安全理事会上周一致表决同意把国际安全援助部队的存在扩大到喀布尔之外是一个值得欢迎的和急需的行动。国际安全援助部队的新任务使国际安全援助可以扩大到该国各地最需要的地方。因此，我鼓励会员国为此目的提供必要和适当的资金。安全援助部队的扩大应能有助于为实施波恩进程提供一个安全的环境，并通过为新的国家安全机构，以及其他新建国家机构开创空间来把中央政府的管理权扩大到各省。

德国的把一个省重建工作队部署到昆都士的决定是值得欢迎的第一步——希望此举将鼓励其他国家考虑它们如何能够作出最大贡献。然而，省重建工作队的概念只提供国际安全援助团的更充分扩大可能带来的一些，而不是所有好处。除了省重建工作队概念之外，通过更充分地部署国际安全援助部队的维和人员、短期迅速反应部署、以及在主要高速公路上的人员部署——实际上可以说是在每一个区域结合采用这些做法——可以在帮助解决安全局势方面取得重大进展。改善阿富汗安全环境的任何措施都是值得欢迎的，只要它有助于实施以统一、有共同认识和协调的方式促进波恩进程和扩大政府权威的国家议程。

国际社会还采取措施利用当地的现有资产改善阿富汗的整个安全局势。建立了一个联合协调机构以改进阿富汗政府、联合国，北约以及联盟为支持波恩进程而进行的协调。联合协调机构应帮助协调安全支助和帮助为特别是在不安全地区平行进行的波恩活动拟定行动计划，以及处理向联盟和国际安全援助部队提出的援助要求。

阿富汗人期望他们的政府提供安全和社会服务。没有这两者，对和平进程和过渡行政机构的信心将会逐渐削弱，从而为塔利班和其他反政府势力打开方便

之门。在最不安全的地区中，不安全现象毫无疑问地放慢了重建的进行，如果不是使其完全停止的话。在那些尽管有塔利班和其他反叛分子构成的危险但建设项目仍然继续进行的地方，延迟和为工作人员提供的保护措施增加了那些项目的预期费用。不仅如此，这种代价有时是用人的生命来支付的。

但是，以下一点也是事实：在 2002 年在东京举行国际捐助者会议时，并没有充分认识到阿富汗的实际需要有多大。当时，世界银行的估计是 10 亿美元以上。现在很清楚，如果阿富汗要从多年的战争之后其基础结构和社会资本遭受的几乎完全破坏恢复过来，实际需要的资金要多得多。捐助者在东京为五年之内的重建承款大约 45 亿美元，而财政部现在认为，要满足重建需要，每年就需要 60 亿美元。

最近国际货币基金组织和世界银行在迪拜举行的会议为捐助者再次为阿富汗承款提供了一个机会。然而，实际上唯一的承款是美国为阿富汗承诺的大约 12 亿美元以及欧洲联盟为法律和秩序信托基金承诺的 5 000 万欧元。在美国所承诺的款项中，6 亿美元用于安全、4 亿美元用于支持重建。上个月，在大会会议的间隙时间里举行的高级别临时会议上，22 个会员国的部长和高级代表进一步重申了它们对阿富汗的承诺。

今后，来源于国内收入和私人投资的资金比例将需要增加，国家机构在为阿富汗公民提供服务和保护方面的作用也需要增加。然而，就目前而言，阿富汗仍然依赖国际社会继续提供支持。为使国家机构能够逐渐巩固，必须保持安全、重建和发展这几个平行的领域以及波恩政治进程的前进势头。

从长期而言，保障阿富汗的和平与安全将需要有国内团结。创建一个根据一项新的，广泛同意的宪法行事的多民族政府对这个进程至关重要，因为只有这样所有阿富汗人才能够对以下一点有信心：中央政府对其行为负责并为其人民的利益服务。

然而，从短期来讲，有令人不安的迹象表明，使政府能够在其成员之间存在分歧的情况下仍然推进波恩进程的政治协约可能正在削弱。在过去几周中，在那些愿意告别阿富汗的过去的人与那些想保持他们的既有权利的人之间的分歧似乎加深了。这一点最明显地表现在卡尔扎伊总统离国参加联合国大会期间，当时在所谓的吉哈德领导人之间举行了几次会议。虽然后来尽可能地缩小了这种分歧的重要性，但它们仍然表明，必须在推进和平进程与确保主要利益相关者继续愿意参与这个过程之间达成某种平衡。

随着波恩进程进入它的最后阶段，阿富汗政府和国际社会将开始其具有挑战性的和最有深远影响的政治行动。阿富汗人有很多理由对以下一点感到乐观：这些行动将为一个稳定的阿富汗提供坚实的基础。然而，仍然存在着重大障碍，其中很重要的是缺乏安全。保持波恩会议以来的几个月中积累的前进势头将需要阿富汗人民的决心和国际社会的意愿。安全援助的扩大是这方面的一个关键因素；现在必须实现它的预期好处。

主席（*以英语发言*）：我感谢盖埃诺先生的全面通报。

根据安理会在此前的磋商中达成谅解，我现在邀请安理会成员参加非正式磋商以继续进行我们对这个专题的讨论。

下午 3 时 40 分散会